

Amerikanische Gewerkschaften und Einwanderung – eine schwierige Umarmung

Brian Burgoon
Wade Jacoby

Dieser Beitrag untersucht die Beziehung zwischen der Einwanderung und den Gewerkschaften in den Vereinigten Staaten, indem er sich mit drei Fragen befasst: Welchen Einfluss hat Einwanderung auf die Arbeitsbedingungen? Wie wirkt sie sich auf die gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad aus? Wie lässt sich die Art des Umgangs der Gewerkschaften mit Einwanderergruppen und der Einwanderungspolitik begründen? Anschließend wird auf die Diskussion über die Folgen der Einwanderung für die amerikanischen Gewerkschaften eingegangen. Aufbauend auf Untersuchungen, die diesen Zusammenhang überwiegend fallbezogen oder mit Hilfe deskriptiver Statistik analysieren, werden quantitative Beweise geliefert, dass die Einwanderung nicht für den Niedergang der US-Gewerkschaften verantwortlich ist und je nach vermittelndem Einfluss der Gewerkschaften und Regierungen positive oder negative Auswirkungen haben kann.

1 Problemstellung

Wir thematisieren hier die Wende der Gewerkschaften hin zu einer einwandererfreundlicheren Strategie in den Bereichen der Mitgliederrekrutierung und der Beeinflussung von Gesetzgebung. Eine Reihe von amerikanischen Gewerkschaften hat sich dazu entschlossen, besonders in Beschäftigungsfeldern mit hoher Zahl von MigrantInnen, Kampagnen zur Mitgliederrekrutierung durchzuführen, und sich darüber hinaus für eine flexiblere Einwanderungspolitik ausgesprochen. Beides steht in scharfem Gegensatz zu ihrer früheren einwanderungsfeindlichen Position. Angesichts der Bedrohung, die die Einwanderung für geringer qualifizierte Arbeitskräfte bedeutet, stellt diese Kehrtwende ein Wagnis dar.

Wir behaupten, dass es die Entwicklungen innerhalb des amerikanischen Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO sind, durch die sich das Interesse der Gewerkschaften an der Einwanderung und somit ihre Risikobereitschaft erhöht haben. Erstens sind es meist jene Gewerkschaften und Sektoren, bei denen die Zahl der ausländischen Mitglieder am größten ist und am schnellsten wächst, die in der jüngsten Vergangenheit die größten und sichtbarsten Erfolge erzielt haben und zukünftige Erfolge versprechen. Ferner machen diese Sektoren einen großen und wachsenden Teil der AFL-CIO-Gesamtmitgliedschaft

aus, und sie bestimmen zunehmend die Interessen dieses Verbandes. Der frühere Missbrauch der Einwanderungsgesetze durch Arbeitgeber hat ein Fortkommen genau dieser Gewerkschaften verhindert, sodass sie eine Lockerung der betreffenden Gesetze forderten. Zweitens zeigt sich, dass in Zeiten der Globalisierung die Gewerkschaften aus den politischen Fehlern der Vergangenheit gelernt haben und zum Wandel ihrer Politik bereit sind. Infolgedessen liegt die Priorität heute bei der Mitgliederrekrutierung und dem Ausbau von Bündnissen mit anderen Gruppen, die erwerbstätigen Bürgern Unterstützung anbieten. So schließen sich die Gewerkschaften den Gruppen der so genannten „Rainbow Coalition“ an, die sich traditionell für die Interessen der MigrantInnen einsetzen.

Wir beginnen mit einer kurzen Darstellung der wirtschaftlichen Folgen der Einwanderung für die Arbeitsbedingungen in den USA. Das Hauptargument dabei ist, dass sich die Migrationsbewegungen in den letzten Jahrzehnten in einer Weise verändert haben, die (stärker als in der Vergangenheit) gering qualifizierte Arbeitskräfte benachteiligt, die Einkommensungleichheit verschärft, die Armutsquoten erhöht und für den öffentlichen Sektor eine Netobelastung darstellt. Anschließend betrachten wir die Konsequenzen für die Gewerkschaften, wobei unsere grundlegende Botschaft lautet, dass diese im Endeffekt womöglich kaum durch die Einwanderung beeinträchtigt werden. Im dritten Abschnitt wird die evolutionäre Entwicklung

der Gewerkschaftsstrategie im Bereich der Mitgliederrekrutierung und bei der Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsbedingungen der Einwanderergruppen dargelegt, und gezeigt, dass diese nicht durch die Globalisierungstendenzen, sondern durch politische Entscheidungen der Gewerkschaften motiviert wurden.

Professor Brian Burgoon lehrt Internationale Politikwissenschaft an der Universität Amsterdam. Arbeitsschwerpunkte: Internationale und vergleichende politische Ökonomie, Globalisierung, Sozialpolitik, Arbeitszeitpolitik, Handels- und Investitionspolitik, internationale Wirtschaftspolitik der USA
e-mail: burgoon@psc.w.uva.nl

Professor Wade Jacoby lehrt Politikwissenschaft an der Brigham Young University. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende industrielle Beziehungen, komparative Politikwissenschaft, Europäische Union, Gesellschaftliche Transformation in Osteuropa
e-mail: waj9@ucs-exch.byu.edu

Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

Die Einwanderung und die Interessen der US-Arbeitnehmer: ein historischer Rückblick

2.1. DIE WELLEN...

Im 19. Jahrhundert erfolgte die Einwanderung in die USA in drei Wellen.¹ Mit der ersten Welle kamen in den 1840er und 1850er Jahren zahlreiche chinesische Einwanderer in den Westen, ferner eine bescheidene Anzahl von Nordeuropäern. Die zweite Welle war eine Reaktion auf das enorme Wachstum der verarbeitenden Industrie in den USA und fand während des Bürgerkrieges und in den darauffolgenden Jahren statt. Während die Industrie durch Zölle geschützt war, waren die Beschäftigten dem Wettbewerb ausgesetzt. In den 30 Jahren zwischen 1860 und 1890 immigrierten 10,3 Millionen Menschen, d.h. doppelt so viele wie in der Zeit von 1830 bis 1860. Im Jahr 1890 belief sich der Anteil der Einwanderer an der US-Bevölkerung auf 14,8 %, dies ist der höchste Prozentsatz in der Geschichte der USA. In der Landwirtschaft setzte eine dritte Einwanderungswelle im Anschluss an das anhaltende Konjunkturtief der 1890er Jahre ein. Sie brachte einen sprunghaften Anstieg der Zahl von Einwanderern aus Ost- und Südeuropa mit sich; ferner begann infolge des mexikanischen Bürgerkrieges die Zuwanderung aus Mexiko. Gleichzeitig wurden in Kalifornien und Texas bedeutende Bewässerungsprojekte gestartet, durch die sich die landwirtschaftliche Produktion enorm erhöhte.

Im 20. Jahrhundert wurden in der Zeit zwischen den beiden Kriegen, insbesondere mit dem Immigration Act von 1921, strikte Einwanderungskontrollen eingeführt. Mit diesem Gesetz wurde das „National Origins Quota System“ eingeführt, eine Quotenregelung, die nach ihrem vollständigen Inkrafttreten im Jahr 1924 die Einwanderung in 34 der 40 darauffolgenden Jahre auf weniger als 300.000 Personen pro Jahr beschränkte. Immigranten aus Nord- und Westeuropa erhielten 82 % der jährlichen Quotenplätze. Das System blieb mit nur geringfügigen Änderungen bis 1965 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Prozentsatz der Einwanderer auf den niedrigsten Stand in der amerikanischen Geschichte zurückgegangen und erreichte

4,4 %. Wenngleich dieses System die US-Regierung zunehmend in Verlegenheit brachte (und die Verbesserung der Beziehungen mit Asien erheblich behinderte), wurde die einzige größere Änderung im Zuge des Immigration and Nationality Act von 1952 eingeführt. Durch dieses Gesetz hat sich die Bedeutung von Bildungsabschlüssen und des Nachweises einer Ausbildung erhöht, sodass diese Kriterien große Bedeutung in Hinblick auf die weitere Behandlung potenzieller Einwanderer erlangten.

Eine einschneidende Änderung trat erst mit dem Immigration Act von 1965 in Kraft, der dem offenkundigen Rassismus des alten Quotensystems in einem Land, das soeben erst die Civil Rights Acts (Bürgerrechtsgesetze) von 1964 verabschiedet hatte, ein Ende setzte. Zur allgemeinen Überraschung hatte das neue System eine weitere Einwanderungswelle zur Folge. Zwar wurde erstmals eine jährliche Höchstgrenze (120.000) für die Immigration aus den Ländern der westlichen Hemisphäre festgesetzt, doch als wesentliches Prinzip galt nicht mehr das Quotensystem, sondern die Familienzusammenführung. Dadurch verlor das Kriterium der beruflichen Fähigkeiten an Bedeutung. Noch wichtiger war allerdings, dass infolge der neuen Regelung viele tausend Familienangehörige jener mexikanischen Einwanderer, die bereits während der früheren Einwanderungswellen in die USA gekommen waren, immigrierten, sodass die legale Einwanderung zunahm. Darüber hinaus entstand durch die neuen Quoten von 1965 ein erheblicher Bearbeitungsrückstau, durch den einer Explosion der illegalen Einwanderung Vorschub geleistet wurde. Die Bearbeitung neuer Anträge durch den schwachen, unterfinanzierten Immigration and Naturalization Service (INS, die amerikanische Einwanderungsbehörde) kam dagegen fast zum Stehen.

Obwohl in den 1980er und 1990er Jahren als Reaktion auf die zunehmenden Einwandererzahlen und die neuen Formen der Einwanderung gesetzliche Regelungen erlassen wurden, setzte sich der Aufwärtstrend fort. Erstens verfügte der Kongress eine allgemeine Amnestie, die General Amnestie von 1982, durch die mehrere Millionen illegale Einwanderer ein legales Aufenthaltsrecht erwarben. Zweitens etablierte der Immigration Reform and Control Act (IRCA) von 1986 ein neues System zur Sanktionierung jener Arbeitgeber, die ille-

gale Ausländer beschäftigten. Drittens beschloss der Kongress mit dem Immigration Act von 1990 höhere Quoten für die legale Einwanderung. Dieses Gesetz kam auf Drängen einwandererfreundlicher Unternehmerlobbyisten zustande und basierte auf der Prämisse, dass mit dem IRCA der illegalen Einwanderung der wichtigste Weg bereits abgeschnitten worden war. Infolge der Kombination aus Amnestie und einer Anhebung der Quoten gemäß Gesetz von 1990 waren es 1991 1,8 Millionen Personen, denen die Einwanderung gestattet oder ein besserer Status eingeräumt wurde. Dies entsprach der höchsten jährlichen Einwanderung in der amerikanischen Geschichte (Briggs 2001, S. 151). Den Auswirkungen der allgemeinen Amnestie von 1986 für die illegale Einwanderung folgte ein relativ kurzer, aber großer Sprung (von nicht weniger als 50 %) bei der Zahl der neuen Einwanderer (Robert Warren, INS). Insgesamt erreichte die Zahl der Personen, die außerhalb der Landesgrenzen geboren wurden, den höchsten Zuwachs seit 1970 und somit den höchsten Stand in der US-Geschichte: 47 % in den 1970er, 40 % in den 1980er und 43 % in den 1990er Jahren (Camorata 2001, S. 3). Im Jahr 2000 belief sich der Anteil der außerhalb der Landesgrenzen Geborenen auf 11 % der Gesamtbevölkerung und fast 14 % der Erwerbsbevölkerung (CPS 2001).

Ebenso wichtig ist die Tatsache, dass sich insbesondere in den letzten 30 Jahren auch die Zusammensetzung des „Einwandererpools“ verändert hat. Betrachtet man die Nationalität, so waren es vor den 1970er Jahren die Europäer, die die bei weitem größte Gruppe stellten (1,8 Millionen gegenüber 683.000 Mexikanern als zweitgrößte Gruppe), in den 1990er Jahren wurde der Einwandererpool jedoch von Mexikanern (27,7 % aller Immigranten) und Ostasiaten (17,9 %) dominiert. Was den Ausbildungshintergrund betrifft, so hatte sich die Qualifikation des Einwandererpools deutlich verschlechtert. Wie *Abbildung 1* zeigt, besitzen die Einwanderer, die nach 1980 in die USA kamen, häufiger eine geringere Bildung als jene, die bis 1970 einwanderten. Insgesamt wiesen die Bildungsmuster der Immigranten stets deutliche Unterschiede zu denen der in den

¹ Die Chronologie in diesem Abschnitt ist stark an Briggs (2001) angelehnt.

USA geborenen Bürger auf: Einerseits war der Prozentsatz der Personen mit einem Hochschulabschluss (graduate or professional degree) bei den Einwanderern durchweg etwas höher als bei den Einheimischen. Dies zeigt, dass sich unter den US-Immigranten stets ein gewisser Prozentsatz an Facharbeitern und Studenten befand, wenngleich dieser Prozentsatz in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist (17,7% in der Gruppe der Personen, die bis zu den 1970er Jahren zugewandert sind, 8,8% in der Gruppe der zwischen 1980 und 1989 Zugewanderten); andererseits ist die Zahl der Immigranten, die keine High-School- bzw. Sekundarschulbildung besitzen, beträchtlich gestiegen, sodass ihr Anteil an dieser Gruppe mehr als das 3,5-fache der einheimischen Bevölkerung ausmacht (29,8% gegenüber 8%).

2.2 ...UND IHRE AUSWIRKUNGEN

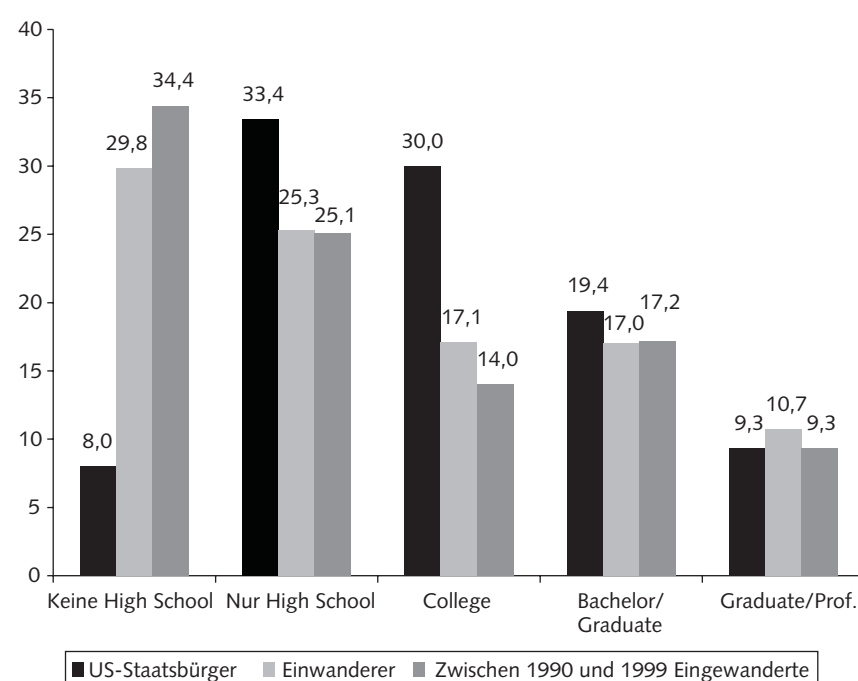
Die wirtschaftlichen Folgen einer zunehmenden Einwanderung und der Verschiebung in Richtung eines erheblich geringeren Niveaus an Fachkenntnissen und Bildung sind Thema zahlreicher Untersuchungen und Diskussionen. Sowohl in der älteren als auch in der jüngeren Vergangenheit hatte die Einwanderung relativ bescheidene und positive Nettoeffekte für die wirtschaftliche Stärke der USA, sie hatte aber sehr viel stärkere Verteilungseffekte, so dass sich in den Reihen von Arbeit und Kapital die eigentlichen Gewinner und Verlierer fanden. Laut *Borjas* verfügte der zunehmend schlechter gebildete Einwandererpool über zunehmend niedrigere relative Löhne: 1960 verdienten Einwanderer etwa 4% mehr als Einheimische – 1990 verdienten sie 16,3% weniger, was hauptsächlich auf die Bildungs- und sonstigen sozio-ökonomischen Unterschiede zurückzuführen ist (*Borjas* 1999, S. 1723). Während 1960 17,4% aller Einwanderer und 28,4% der neuen Einwanderer den zwei untersten Dezilen der Lohnverteilung angehörten, waren diese Zahlen bis 1990 sprunghaft auf 32,9% bzw. 48,95% gestiegen. Im Jahr 2000 verdienten Einwanderer durchschnittlich 24%, weniger als Einheimische, neu Zugewanderte (seit 1990) sogar 42% weniger (CPS 2000, eigene Berechnungen).

Für die Löhne der einheimischen Arbeitnehmer hat die zunehmende Einwanderung unterschiedliche und umstrittene Folgen. Die vorherrschende Meinung lautet, dass sie für die meisten Facharbeiter

etwas höhere Löhne und für mäßig bis schlecht qualifizierte Arbeitskräfte niedrigere Löhne mit sich bringt. In seiner Überblicksdarstellung der Einwanderungsstudie des National Research Council (amerikanischer Wissenschaftsrat) präsentiert *Briggs* die schlechte Nachricht in deutlichen Worten: „44% des Lohnrückgangs, der in den Vereinigten Staaten zwischen 1978 und 1997 bei gering qualifizierten Arbeitskräften zu verzeichnen war, ist auf die Einwanderung zurückzuführen – nicht auf Rassismus, nicht auf die Familienstruktur, nicht auf einen Mangel an Humankapital – sondern auf die Einwanderung“ (*Briggs* 2001, S. 18). *Borjas* gibt den schlechten Nachrichten etwas mehr Perspektive: Der US-„Einwanderungsüberschuss“ beläuft sich auf etwa 0,1% des BIP, dahinter verbirgt sich jedoch eine Umverteilung der Einkommen von der Arbeit zum Kapital, sodass die einheimischen Arbeitnehmer etwa 1,9% des BIP in Form von niedrigeren Löhnen verlieren, während die Kapitalbesitzer etwa 2% des BIP in Form von Kapitalzuwächsen hinzugewinnen (*Borjas* 1999, S. 1701 f.). Somit war bisher die Einwanderung für gering qualifizierte einheimische Arbeitskräfte, wie auch im Hinblick auf die Einkommensungleichheit, mit schmerzlichen Folgen verbunden.

Auch die Auswirkungen auf die Armut und die Leistungsfähigkeit des Staates sind beunruhigend. Während die Armutsquote bei den Einheimischen 11% beträgt und von der allgemeinen Bevölkerung 29% nahe der Armutsgrenze leben, belaufen sich diese Zahlen bei den Einwanderern auf 17% (Armutsquote) bzw. 41% (nahe der Armutsgrenze). Die Folgen für die verschiedenen Sozialhilfeprogramme fallen somit den Erwartungen entsprechend aus: Wie *Abbildung 2* zeigt, war die Inanspruchnahme der dargestellten Sozialhilfekategorien und insbesondere des Earned Income Tax Credit-Programms bei den Immigranten sehr viel höher als bei den einheimischen Bürgern. Dies ist ein wichtiger Grund, warum Einwanderergruppen für die staatlichen Haushalte belastender sind als die einheimische Bevölkerung. Verglichen mit den Einheimischen müssen Immigranten doppelt so häufig ohne Krankenversicherung auskommen, und sind somit auf die öffentliche Gesundheitsfürsorge angewiesen. Auch nehmen Einwanderer im Schnitt das öffentliche Bildungswesen häufiger in Anspruch, weil ihr Altersdurchschnitt generell niedriger und ihre Geburtenrate sehr viel höher ist als die der einheimischen Bevölkerung. Und schließlich führen diese Belastungen für die öffentli-

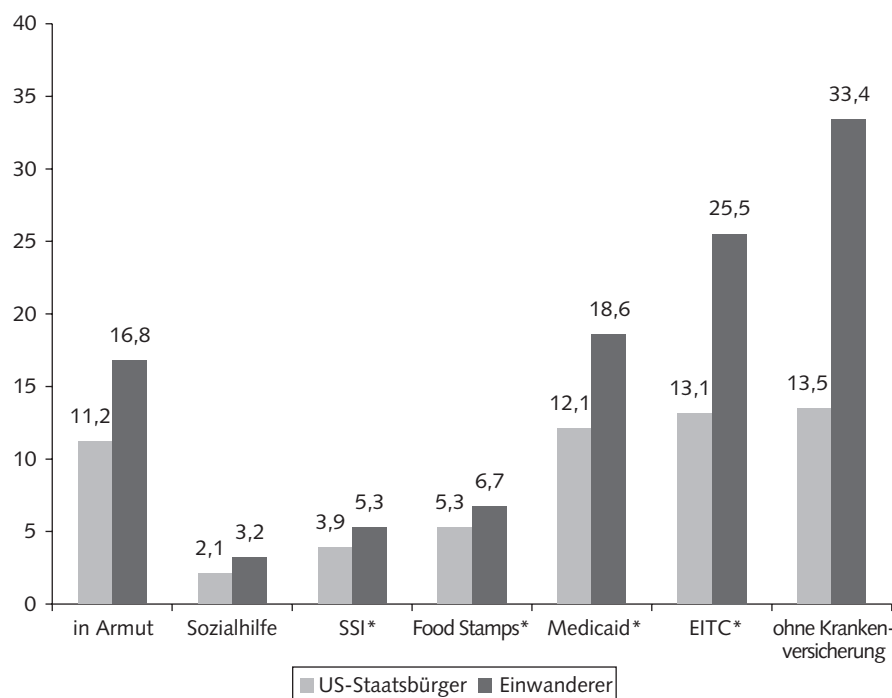
Abb. 1: Bildungsniveau von US-Staatsbürgern und Einwanderern in der Erwerbsbevölkerung (in %)



Quelle: Current Population Survey 2001

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 2: Inanspruchnahme der öffentlichen Wirtschaft, US-Staatsbürger und Einwanderer (in %)



*SSI steht für Supplemental Security Income. Dabei handelt es sich um steuerfinanzierte finanzielle Hilfen des Bundes für mittellose kranke und ältere Menschen.

Food Stamps = Lebensmittelmarken

Medicaid ist ein gemeinsames Sozialhilfeprogramm des Bundes und der Bundesstaaten, mit dem Gesundheitsleistungen für arme und bedürftige Bürger finanziert werden.

EITC bedeutet Earned Income Tax Credit und ist eine Art negative Einkommensteuer.

Voraussetzung für den Anspruch ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Quelle: Current Population Survey 2001

WSI Hans Böckler Stiftung

chen Haushalte angesichts der verhältnismäßig geringeren Ertragskraft von Einwanderergruppen zu einem signifikanten Nettoabfluss in Höhe von etwa US\$ 3.000 je Lebenszeit eines Einwanderers (NRC, 1997). Alles in allem waren die Folgen der Einwanderung somit im Allgemeinen gemischt, während sie für die geringer qualifizierten US-Bürger und ihre Gewerkschaften schmerzlich waren.

3 Einwanderung und gewerkschaftliche Organisation

Durch die Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes dürften die Migrationsbewegungen auch Folgen für die Stärke der US-Gewerkschaften und ihren Organisationsgrad haben. Diesbezüglich ist die Literatur weniger ausführlich, enthält aber Diskussionen zu der Frage, ob sich die Einwanderung negativ oder eher neutral auf die

gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung und die tarifpolitische Durchsetzungskraft auswirkte. Ein anschauliches Beispiel für die pessimistische Position ist *Vernon Briggs*, der vielleicht herausragendste Arbeits- und Einwanderungsforscher. Einfach zusammengefasst, behauptet er, dass Gewerkschaften Erfolg haben (steigende Mitgliederzahlen), wenn die Zahl der Einwanderer gering ist oder zurückgeht, während sie in Zeiten, in denen die Zahl der Einwanderer hoch ist oder steigt, versagen (sinkende Mitgliederzahlen) (Briggs 2001, S. 3; Beck 2001). Diese Beurteilung entspricht der Logik, nach der die Einwanderung einen Anstieg des allgemeinen Arbeitskräfteangebotes und insbesondere einen weniger integrierten, wirtschaftlich verwundbaren und fügsamen Arbeitnehmerpool zur Folge hat, wodurch Versuche zur gewerkschaftlichen Mitgliederwerbung schwieriger werden und die Macht der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern geschwächt wird. Genährt wird dieser Pessimismus durch die in *Abbildung 3* dargestellte historische Korrelation zwischen

dem Prozentsatz der in den USA lebenden Einwanderer und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad zwischen 1790 und 2000. Abgesehen von einigen Ausnahmen scheint sich die inverse Beziehung zwischen Einwanderung und Gewerkschaftsmitgliedschaft zu bestätigen. Beispielsweise begann das goldene Zeitalter der amerikanischen Gewerkschaften erst, nachdem die Immigration Acts von 1921 und 1924 in Kraft waren, die eine Beschränkung der Einwanderung zur Folge hatten. Der schwindende Erfolg der Gewerkschaften im Anschluss an die 1950er Jahre fällt zeitlich mehr oder weniger mit dem Aufwärtstrend bei der Einwanderung zusammen, der sich als Folge des weniger restriktiven Immigration Act von 1965 beobachten ließ. *Briggs* betont, dass sich der Umfang der im Ausland geborenen Bevölkerung seit Inkrafttreten dieses Gesetzes um 231% erhöht hat (während die zivile Erwerbsbevölkerung um 86% wuchs). Unterdessen gingen die absoluten Mitgliederzahlen der Gewerkschaften um 10% zurück. Zwar wird anerkannt, dass weitere Faktoren eine Rolle spielen, um den Zusammenhang zwischen Einwanderung und gewerkschaftlicher Mitgliederrekrutierung zu erklären,² aber die pessimistische Position kann sich immer noch auf die deskriptive Statistik und die grundlegende Geschichte berufen, die Anlass zu der Vermutung geben, dass Einwanderung die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung eher behindert.

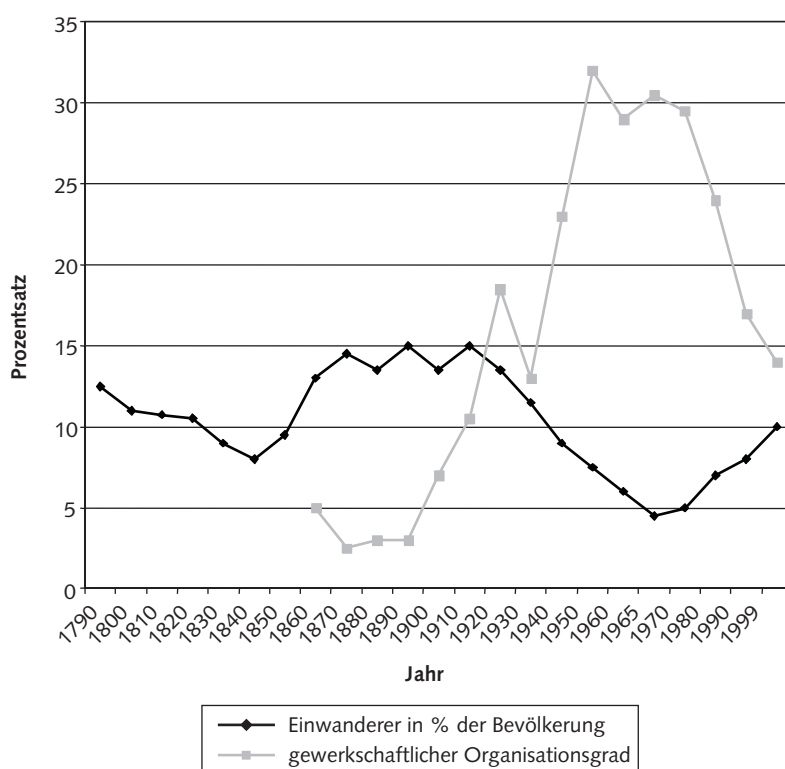
Die alternative Sichtweise lautet, dass die Einwanderung neutrale oder zumindest geringere Auswirkungen auf gewerkschaftliche Interessenvertretung hat, die hinter anderen Einflüssen zurücktreten (Bernstein 2001; Palley 2001). Die umfangreiche Literatur zum Aufstieg und Niedergang der US-Gewerkschaften schenkt der

² Beispielsweise ist der Anstieg der Einwandererzahlen und die gleichzeitige Zunahme des Organisationsgrades in den Jahren 1897 bis 1905 auf die schnelle Industrialisierung zurückzuführen, die eine Segmentierung des Arbeitsmarktes und somit eine hohe Nachfrage sowohl nach Gewerkschaften als auch nach ausländischen Arbeitskräften begünstigt (Briggs 2001, S. 80). Des Weiteren ist der zeitgleiche Rückgang der Mitgliederzahlen und der Einwanderung in den Jahren 1922 bis 1929 begründet durch den umfassenden Angriff auf das Gewerkschaftswesen durch die Unternehmer, die Regierung und die Gerichte (Ibid.).

Rolle der Einwanderung in der Regel keine Beachtung. Aber die wenigen Autoren, die sich in diesem Zusammenhang mit der Immigration befassen haben, halten diese für weniger wichtig als andere politische und wirtschaftliche Bedingungen. Insgesamt gehen diese Wissenschaftler davon aus, dass nicht in erster Linie die Immigration für den Niedergang der US-Arbeiterbewegung verantwortlich zu machen ist, sondern die schwachen arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, die Macht der Arbeitgeber sowie eine Reihe von anderen wirtschaftlichen Bedingungen und insbesondere der Rückgang der leichter zu organisierenden Sektoren der verarbeitenden Industrie im Verhältnis zum Dienstleistungssektor (Palley 2001, S. 12). Was die Skepsis gegenüber den pessimistischen Empirikern betrifft, so erwähnt Palley (Chefökonom des AFL-CIO) in seiner Kritik an Briggs Theorie von der inversen Korrelation zwischen Organisationsgrad und Einwanderung, dass der Organisationsgrad 1953 bei 32,5 % seinen Höchststand erreichte und dann während der gesamten 1950er und auch noch Anfang der 1960er Jahre langsam und stetig zurückging, also lange vor dem so genannten „1965 Cutoff“ (Einwanderungsstop) (Palley 2001, S. 10). Ferner wird kritisch darauf verwiesen, dass der Organisationsgrad in den 1990er Jahren zwar zurückgeht, allerdings langsamer als in früheren Jahrzehnten, und dass dieser Rückgang nur zufällig mit einem Anstieg der Einwandererzahlen zusammenfiel (Bernstein, S. 14). Schließlich lassen die Unterschiede, die sich in vielen Fällen im Querschnitt der US-Regionen zwischen Organisationsgrad und der Einwanderung beobachten lassen, darauf schließen, dass sich das Muster der inversen Beziehung u.U. nicht bestätigt, da in städtischen Ballungsgebieten mit den höchsten Einwandererzahlen meist auch ein höherer Organisationsgrad festzustellen ist (Palley 2001, S.13).

Unserer Ansicht nach steht die Entscheidung bezüglich der Folgen der Einwanderung für die gewerkschaftliche Interessenvertretung noch aus. Empirische Beweise für diesen Zusammenhang konzentrieren sich auf Fälle, in denen Einwanderergruppen als Streikbrecher eingesetzt wurden, sowie auf die allgemeinen Trends, die mit Hilfe der deskriptiven Statistik für Organisationsgrad und Einwanderung ausgemacht werden. Solche Erkenntnisse sind wichtig, aber wir benötigen eine

Abb. 3: Anteil der Einwanderer an der Bevölkerung und gewerkschaftlich organisierte Erwerbsbevölkerung (in %)



Quelle: Immigration and Naturalization Service (INS) 2001; Bureau of Labor Statistics (BLS), verschiedene Jahrgänge

WSI Hans Böckler Stiftung

weitere sorgfältige, quantitative Analyse, um nicht falsche Schlüsse zu ziehen.

Die beiden im Folgenden dargestellten einfachen statistischen Analysen des Verhältnisses zwischen Einwanderung und Organisationsgrad berücksichtigen auch ergänzende Kontrollvariablen. Erstens analysieren wir das Verhältnis zwischen Einwanderung und Organisationsgrad mit Hilfe von Zeitreihendaten, die für die Jahre 1948 bis 2000 vorliegen, wobei wir zur Kontrolle zwei der wichtigsten Faktoren heranziehen, durch die sich jede Korrelation zwischen Einwanderung und Gewerkschaftswesen als falsch erweisen könnte, nämlich Einkommenswachstum (BIP-Änderung in %) und Dienstleistungsbeschäftigung (in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter).³ Das Verhältnis wird außerdem mit einer verzögerten (lagged) abhängigen Variablen analysiert, um der bei solchen Zeitreihendaten üblichen Autokorrelation Rechnung zu tragen. Die diesbezüglichen Ergebnisse (Tabelle 1) bringen einige überraschende Zusammenhänge zu Tage: bei der bivariaten Beziehung weist

zunächst die Einwanderung, wie von Briggs geschildert, eine stark negative Korrelation zum Organisationsgrad auf. Dies trifft allerdings nicht mehr zu, sobald der Anteil der Dienstleistungsbeschäftigung zur Kontrolle herangezogen wird oder die Berechnungen um eine verzögerte abhängige Variable ergänzt werden, um so der seriellen Autokorrelation Rechnung zu tragen. Somit lässt die Zeitreihenanalyse darauf schließen, dass die Theorie von der inversen Beziehung möglicherweise nicht zutrifft.

³ Eine Änderung des BIP kann einen Anstieg oder aber auch einen Rückgang der Einwanderung zur Folge haben. Gleichzeitig kann sie zu einer Anspannung oder einer Entspannung der Arbeitsmärkte führen, sodass sie sich u.U. auch auf die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung auswirkt. Ein Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor zieht aufgrund der neuen Beschäftigungsmöglichkeiten u.U. mehr Einwanderer an und kann sich somit ebenfalls auf die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung auswirken.

Tabelle 1: Zeitreihenanalyse von Einwandererströmen und Organisationsgrad (1948–2000)

	(1) Bivariate	(2) m.verz. D.V.	(3) m. Dienstl.
Verzögerter Organisationsgrad		1.015711 (54.427)	
Immigration (% der Bevölkerung)	–4.2*** (–7.18)	0.024 (0.23)	–0.0789253 (–0.284)
Dienstleistungsbeschäftigung (% der Beschäftigung)			–0.9357762*** (–16.162)
Konstante	34.26965	–0.8003625	64.06974
Beob. (N=)	53	52	52

*** p < 0,01

Quelle: Immigration and Naturalization Service 2001; Bureau of Labor Statistics, diverse Jahre; Bureau of Census, Statistical Abstract, diverse Jahre.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Tabelle 2: Zeitreihen-Querschnittsanalyse von Organisationsgrad und Einwanderern*

	Koeff.	z-Statistik
Einwanderer (% der Bevölkerung)	0.325**	2.839
Reales Pro-Kopf-Einkommen nach Bundesstaaten	0.0003**	2.345
Arbeitslosigkeit	0.402**	2.236
Konstante	18.83***	9.644
Beob. (N=)	255	
Wald Chi.-Quadrat (57)	2943.95	

*** p<0,01 **p<0,05

* Analyse erstellt mit Hilfe von Stata, xtglm-Funktion, mit panel-corrected standard errors (PCSE), unter Annahme von Heteroskedastizität, sowie Bundesstaaten- und Jahresdummies (50 Staaten, 4 Jahre: 1970, 1980, 1990, 2000). Die Ergebnisse für Bundesstaaten- und Jahresdummies sind nicht dargestellt.

Quelle: Immigration and Naturalization Service 2001; Bureau of Labor Statistics, diverse Jahre; Bureau of Census Statistical Abstract, diverse Jahre.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Zweitens erlauben die Zeitreihen-Querschnittsdaten, die für die Einwanderung und den Organisationsgrad in den 50 US-Bundesstaaten (plus Washington, D.C.) für die Zeit von 1960 bis 2000 vorliegen, eine Analyse mit erheblich mehr Freiheitsgraden. Der für die Querschnittsdaten zugrunde liegende Scatterplot zeigt für die einzelnen Bundesstaaten eine positive Relation zwischen Organisationsgrad und Einwanderung (*Abbildung 4*) und aus dem Analysemodell lassen sich ähnliche Ergebnisse ablesen. Das von uns betrachtete Modell ist einfach, umfasst aber Kontrollvariablen für das reale Pro-Kopf-Einkommen (in 2000 Dollar) und die Arbeitslosigkeit, zwei naheliegende Variablen, von denen man annehmen darf, dass sie mit den zwischenstaatlichen Unterschieden von Einwanderung und Organisationsgrad korrelieren. Ferner nehmen wir zur Berücksichtigung der fixen Effekte dort, wo die einzelnen Staaten und Jahre Eigenschaften aufweisen, die sich auf den Organisationsgrad auswirken, aber nicht als Modellparameter berücksichtigt wurden, Versionen mit verzögerten abhängigen Variablen mit Bundesstaaten- und Jahresdummies auf. Die entsprechenden Ergebnisse sind in *Tabelle 2* zusammengefasst. Ganz anders als beim nationalen Zeitreihenmodell ist die Korrelation zwischen Einwanderung und

Organisationsgrad, sofern überhaupt vorhanden, sowohl zeitlich als auch räumlich positiv. Ein möglicher Grund für eine im Endeffekt positive Relation ist, dass die Gewerkschaften und Bundesstaaten (in einer ausreichenden Anzahl von Staaten und über einen hinreichend langen Zeitraum) auf steigende Einwandererzahlen mit einer dynamischeren Rekrutierung dieser Arbeitskräfte reagiert haben. Ein weiterer Grund könnte sein, dass sie, als logische Reaktion auf die mit einer solchen Einwanderung verbundene Gefahr für die Einkommen, verstärkt neue Gewerkschaftsmitglieder geworben haben. Die genannten Gründe müssen nicht zwangsläufig zutreffen. Was uns jedoch zu Denken gibt, ist die Tatsache, dass die unterstellte Korrelation in Bezug auf einige andere Variablen, die in dem Modell nicht berücksichtigt wurden, falsch ist.⁴ Zumindest jedoch verstärken sich durch die Beweise die Zweifel an der These, dass die Einwanderung starke negative Effekte auf die gewerkschaftliche Organisation hat.

Unabhängig davon, wie das Muster im Fallbeispiel, in der deskriptiven Statistik oder bei der Regressionsanalyse aussieht, halten wir die Erkenntnis für äußerst wichtig, dass jede kausale Beziehung zwischen der Einwanderung und den Bedingungen für die Gewerkschaften und die Arbeitneh-

mer durch die Frage beeinflusst wird, welche Position die Gewerkschaften und der Staat gegenüber den Einwanderern einnehmen. Über die Frage, welchen Einfluss Einwanderung auf die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung sowie auf die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften gegenüber Arbeitgebern ausübt, entscheiden Faktoren wie die Bereitschaft der Immigranten, als Streikbrecher aufzutreten, ihr Gefühl der Solidarität mit den einheimischen Arbeitnehmern und ihre Konfliktbereitschaft gegenüber dem Arbeitgeber. Diese Faktoren sind aber nicht nur von den Einwanderern selbst abhängig, d.h. von ihren Kulturen oder ihrer wirtschaftlichen Umgebung, sondern auch von ihrem rechtlichen Status und der Behandlung durch Gewerkschaften und den Staat im Allgemeinen. Je prekärer die Lebensumstände der Einwanderer durch das Handeln der Gewerkschaften und der Staaten werden, desto eher kann davon ausgegangen werden, dass exogene Veränderungen der Immigration im gegenläufigen Verhältnis zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung stehen. Werden Einwanderer dagegen aufgenommen und integriert, kann die Relation zwischen exogenen Veränderungen und gewerkschaftlicher Interessenvertretung eher neutral oder sogar positiv sein.

4 Gewerkschaftsstrategien gegenüber Einwanderern

Wenn unsere Feststellung zutreffend ist, dass die gegenläufige Beziehung zwischen Einwanderung und Organisationsgrad zum Teil auf das Konto der Gewerkschaften selbst geht, dann stellt sich nun die Frage nach den Lehren, die eine neue Gewerkschaftsstrategie aus dieser Geschichte gezogen hat. Noch bis vor kurzem war die Einwanderungspolitik der Gewerkschaften einfach erklärt: Sie kämpften für restriktive Einwanderungsgesetze, während die ge-

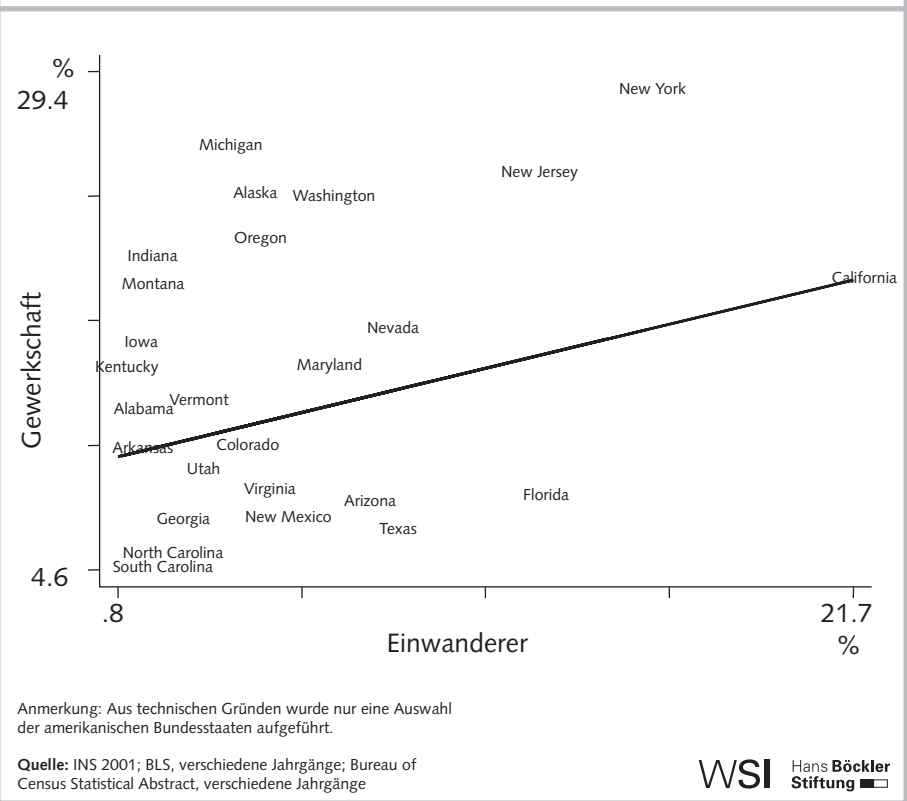
4 Es ist z.B. auch möglich, dass ein hoher Anteil an Einwanderern in einem bestimmten Staat einen Rückgang der Zuwanderung einheimischer Arbeitnehmer in diese Region zur Folge hat und somit zu einer Anspannung der lokalen Arbeitsmärkte führt (Borjas 1999, S. 1748–52; New York Times, 6. August 2002, A1).

werkschaftliche Rekrutierung von Einwanderern kaum auf der Tagesordnung stand. Dahinter stand eine Kombination aus nationalem Selbstbezug, Rassismus und der wirtschaftlichen Überzeugung, dass Immigration das Arbeitskräfteangebot um weitere passive, ausbeutbare Streikbrecher erhöhte. Diese restriktive Haltung (restrictivism) war insbesondere bei den unter dem Dach des AFL organisierten und auf relativ engen beruflichen Kategorien basierenden Handwerksgewerkschaften verbreitet, während die im CIO organisierten Industriegewerkschaften häufig von ungelerten Einwanderern gegründet wurden, die sich in der Folge von den Handwerkern abgespalteten.

Die aktuelle Position des AFL-CIO kann als einwandererfreundlich, einer mäßigen Einwanderung aufgeschlossen ausgelegt werden. Es gibt Forderungen nach einer weiteren allgemeinen Amnestie, nach großzügigeren Regelungen, was die Einwanderung zwecks Familienzusammenführung betrifft, nach einer zügigeren Bearbeitung von Anträgen durch den INS, nach Sanktionen gegen Arbeitgeber, die die Einwanderungsbestimmungen missbrauchen, um sich über Arbeitnehmerrechte hinwegzusetzen, sowie nach einer „ordentlichen“ legalen Einwanderung unter Beachtung der geltenden Quoten. Allerdings enthalten die Berichte des Executive Council und die Verbandsbeschlüsse auch Forderungen nach strengeren Grenzkontrollen im Kampf gegen die illegale Einwanderung, einem Widerstand gegen Maßnahmen, die mit dem Bracero-Programm für befristete Arbeitskräfte vergleichbar sind, sowie nach einer strengeren Vorgehensweise gegen Arbeitgeber, die direkt oder indirekt illegale Arbeitnehmer aus dem Ausland beschäftigen.⁵ Laut einer Studie zur Einwanderungspolitik der Gewerkschaften aus dem Jahr 1994 (Haus 1995) ist die neue Haltung mit einer Unterstützung der Einwanderung verbunden, die vor allem die Rekrutierung von Einwanderergruppen fördert. Interessanterweise wichen die Gewerkschaften aber auch von der Linie ab, die sie bezüglich weiterer Zuwanderungen eingeschlagen hatten. Dies ist zweifellos mehr, als eine Politik erwarten lassen würde, deren Hauptanliegen lediglich der Schutz früherer Generationen von MigrantInnen ist.

Dieser gewerkschaftspolitische Wandel hat erhebliche Diskussionen ausgelöst.⁶ Kritiker behaupten hartnäckig, das neue

Abb. 4: Querschnittsanalyse von Einwanderern je Bundesstaat und gewerkschaftlichem Organisationsgrad (in % der Gesamtbevölkerung des Bundesstaates; Auswahl)



Konzept werde katastrophale Folgen für die erwerbstätige Bevölkerung haben, da sich die Einwandererströme beschleunigen, was negative Folgen für die Gewerkschaften und Arbeitnehmer nach sich ziehen wird. Die Befürworter sind dagegen der Überzeugung, dass die neue, einwandererfreundliche Haltung für das Überleben der Gewerkschaften entscheidend ist. Gerade, um in den prosperierenden Branchen dem Bedürfnis der wachsenden Gruppe der Einwanderer nach gewerkschaftlicher Interessenvertretung Rechnung zu tragen und diese als neue Mitglieder zu gewinnen, sei diese neue Politik notwendig. Die Kritiker heben wiederum hervor, dass der Versuch, ImmigrantInnen an die Gewerkschaft zu binden, zwar steigende Mitgliederzahlen zur Folge haben könnte, den gering qualifizierten Gruppen, die eventuell als neue Mitglieder gewonnen werden können, jedoch kaum eine Hilfe sei, sondern lediglich eine Entfremdung der einheimischen Arbeitnehmer herbeiführen wird. Die berühmte „Justice for Janitors“-Kampagne der Dienstleistungsgewerkschaft SEIU wird von ihnen als Pyrrhussieg gedeutet. Nach dieser Interpretation wurden die alten Gewerkschaften von Einwande-

rn „überrannt“, und nachdem diese Organisationen später unter dem Dach der SEIU organisiert wurden, wurden Lohnvereinbarungen erzielt, welche weit hinter den alten Tarifverträgen der Vorgängergewerkschaften zurückblieben (Briggs, 2001). Sollte der AFL-CIO eine weitere Amnestie durchsetzen können, könnte sie zwar für die gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung hilfreich sein, aber auch eine Zunahme der illegalen Einwanderung auslösen (wie dies bei der jüngsten Amnestie, die die endgültig Letzte sein sollte, der Fall war), was sich wiederum negativ auf die Einkommen, die Armut und die öffentlichen Haushalte auswirken würde. Dies kontern

5 AFL-CIO 2/16/00, Pressemitteilung des Executive Council. Das Bracero-Programm diente der Rekrutierung von befristeten Arbeitskräften aus Mexiko. Es war von 1942 bis 1964 in Kraft und machte den Gewerkschaften sehr zu schaffen.

6 Einen Eindruck von diesen Diskussionen vermittelt die vom Center for Immigration Studies geleitete Podiumsdiskussion zwischen Briggs, Palley und anderen. Für etwas parteiischere, tendenziösere Beispiele vergleiche David Bacon (2002, S. 12) als Befürworter und Roy Beck (2001) als Gegner.

die Befürworter mit dem Argument, die restriktive Haltung habe die Einwanderungspolitik jedenfalls nicht beeinflussen können. Sie führen an, dass diese Politik die Rekrutierungskampagnen erschwert habe und die Anwendung einer einwandererfreundlichen Strategie zur Erhöhung des Organisationsgrades und der Gewerkschaftsmacht der sicherste Weg sei, den „normalen“ Beschäftigten langfristig wirtschaftliche Gerechtigkeit zu garantieren, selbst wenn dies mittelfristig Belastungen für einheimische Arbeitnehmer mit sich bringe.

Gewerkschaftliche Einwanderungspolitik ist eine komplizierte Angelegenheit. Es ist klar, dass die politische Kehrtwende ein Wagnis darstellt, das für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder die Rettung bedeuten oder in einer Katastrophe enden kann. In Anbetracht der Aussicht auf unsichere Erfolge und hohe Kosten: Warum nehmen die Gewerkschaften ein solches Wagnis auf sich? Verschiedene Beobachter haben eine Reihe von Bedingungen ausgemacht, die miteinander vereinbar waren und dazu beitrugen, die politische Kehrtwende herbeizuführen. Erstens sind durch die Globalisierung strenge Einwanderungskontrollen unmöglich oder zu teuer geworden: Durch besser verfügbare Kommunikations- und Transportsysteme sowie durch die wirtschaftliche Unsicherheit im Süden entstehen neue Anreize, sich das amerikanische Job-Wunder aus der Nähe anzusehen. Außerdem erforderten eine über tausende von Meilen dicht bevölkerte Grenze und eine liberale Gesellschaft strenge Einwanderungskontrollen. Dadurch sahen sich die Gewerkschaften gezwungen, für den Umgang mit durchlässigen Grenzen die zweitbeste Wahl in Erwägung zu ziehen (Haus 1995; Watts 2002). Dahinter steht der Gedanke, dass Rekrutierung eine bessere Nutzung von knappen politisch-ökonomischen Mitteln bedeutet, wenn sich die Einwanderung schon nicht stoppen lässt – „if you can't beat 'em, organize 'em“.

Zweitens gilt die Ansicht, die frühere restriktive Haltung gegenüber der Einwanderung habe, wie auch immer die bescheidenen Fortschritte im Kampf gegen die Einwanderung ausgesehen haben mögen, negative Folgen für die Gewerkschaften gehabt. Den Arbeitgebern wurden Instrumente an die Hand gegeben, mit denen sie eine gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung sowie die Aufnahme von Tarifverhandlungen verhindern können – z. B. in-

dem sie von ihren Mitarbeitern immer dann die Vorlage von Einwanderungspapieren verlangen, wenn die Belegschaft beginnt, sich zu organisieren (Watts 2002; Haus 1995; Palley 2001). Allgemeiner betrachtet sind viele US-Gewerkschaftsführer dem Beispiel der westeuropäischen Gewerkschaften gefolgt und zu der Überzeugung gelangt, dass eine restriktive Politik kaum mehr vermag, als die Einwanderer in eine prekäre rechtliche und wirtschaftliche Position zu bringen, die letztlich die Löhne und Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer untergräbt (Watts 2002, S. 2).

Drittens haben eine Reihe von US-Gewerkschaften erkannt, dass ihre restriktive Haltung insbesondere bei der Rekrutierung von Beschäftigten in jenen Dienstleistungssektoren geschadet hat, in denen der Anteil der Einwanderer besonders hoch ist, und eine einwanderungsfreundlichere Politik die Mitgliederwerbung in diesen Sektoren erleichtern wird (Watts, 2002; Haus, 1995; Briggs, 2001; Gimbel/Edwards, 1998). Möglicherweise hat auch der freie Fall der Mitgliederzahlen den AFL-CIO veranlasst, verzweifelt auf den Arbeitnehmerpool der Einwanderer zurückzugreifen (Watts, 2002) und die Gewerkschaftsführung, deren frühere restriktive Haltung die Beziehungen zu den Progressiven der amerikanischen Linken erschwerte, war einfach nur darum bemüht, in die Rainbow Coalition aufgenommen zu werden (Briggs, 2001).

Zwar haben diese Bedingungen wohl wesentlich dazu beigetragen, dass sich die US-Gewerkschaften für eine Aufnahme der Einwanderer entschieden haben, sie liefern aber nicht die ganze Erklärung, denn sie geben Anlass zu einigen grundlegenden Fragen. Vor dem Hintergrund rückläufiger Mitgliederzahlen erklärt das Interesse der Gewerkschaften an der Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer zwar einen abgeschwächten nationalen Selbstbezug und eine weniger restriktive Haltung gegenüber der Einwanderung. Offen bleibt aber die Frage, warum die Gewerkschaften ein stärkeres Interesse an der Rekrutierung von Einwanderergruppen entwickelten, obwohl dies eine Entfremdung der einheimischen Arbeitnehmer bedeutet, was ihre Bindung an die Gewerkschaft erschwert. Ferner mag der Wunsch, in die Rainbow Coalition aufgenommen zu werden, ein Beweggrund der Gewerkschaftsführer gewesen sein, es bleibt aber die Frage, warum sie dieses Interesse erst in den letzten Jahr-

zehnten und nicht schon früher entwickelt haben.

Wir glauben, dass sich diese Fragen mit dem Rückblick auf die interne Entwicklung von gewerkschaftlicher Mitgliederrekrutierung und Politik beantworten lassen. Häufig richtet die Gewerkschaftsführung ihre Politik und ihre Rekrutierungsstrategien nach ihren eigenen Interessen und Überzeugungen und weniger nach denen ihrer Mitglieder aus. Besonders deutlich wird dies in der Frage der Zuwanderung. Beispielsweise sind laut einer neueren Meinungsumfrage zu einer möglichen Amnestie für illegale Einwanderer 60 % der gewerkschaftlich organisierten Haushalte der Ansicht, eine Amnestie sei ein schlechter oder sehr schlechter Vorschlag, während 32 % sie für gut oder sehr gut halten.⁷ In dieser grundlegenden Frage steht die Politik der Gewerkschaftsführung offenbar in Widerspruch zu den Meinungen der Gewerkschaftsmitglieder. Eine Erklärung hierfür ist, dass nach dem Urteil der Gewerkschaftsführung eine Aufgabe der restriktiven Haltung gegenüber der Einwanderung für die Gewerkschaften am besten sei, selbst wenn der größere Teil der Erwerbsbevölkerung dies für ein Wagnis hält. Unseres Erachtens haben zwei weitreichende Entwicklungen im Bereich der Mitgliederwerbung und der politischen Praxis zu diesem Meinungsumschwung bei der Gewerkschaftsführung geführt.

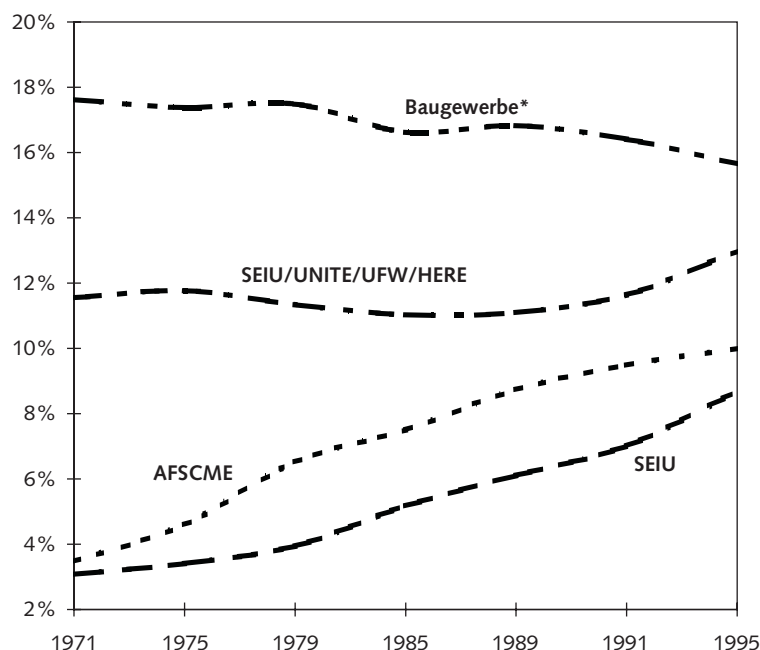
Erstens musste die Gewerkschaftsführung feststellen, dass Einwanderergruppen sowohl für die US-Wirtschaft als auch für die Arbeiterbewegung zunehmend von Bedeutung waren. Vor allem einige Einzelgewerkschaften hatten unter ihren Mitgliedern einen bedeutenden, wachsenden Anteil an Einwanderern zu verzeichnen. Neben dem jähen Anstieg des Einwandereranteils an der *Gesamtbevölkerung*, der in den letzten Jahrzehnten zu beobachten war, stieg gleichzeitig auch der Prozentsatz der Einwanderer an der *Erwerbsbevölkerung* deutlich von 11,7 % im Jahr 1970 auf über 19 % im Jahr 2000. Der Anteil der Hispanos an der Erwerbsbevölkerung, der Gesamt-

7 Zogby, 2001. Diese Stichprobe weist etwas mehr Amnestiegegner auf als die allgemeine Stichprobe, bei der 55 % gegen und 34 % für eine Amnestie sind. Gesamtstichprobe: 1.020 nationale „voraussichtliche Wähler“. Die Standardabweichung beträgt +/- 3,2 %.

beschäftigung und der Gesamtmitgliedschaft der Gewerkschaften ist sogar noch stärker gestiegen. Die Tatsache, dass sich der Anteil der Hispanos an den US-Gewerkschaftsmitgliedern in den vergangenen 25 Jahren annähernd verdoppelt hat, nämlich von 6,9 % im Jahr 1985 auf 11,4 % im Jahr 2001, steht in einem sehr direkten Zusammenhang mit den Präferenzen der Gewerkschaften. Betrachtet man schließlich die Trends, so muss von einem anhaltenden Wachstum ausgegangen werden, denn es wird z. B. prognostiziert, dass sich der Anteil der Hispanos an der Bevölkerung weiter erhöhen und im Jahr 2005 bei 13,3 %, im Jahr 2010 bei 14,6 % und im Jahr 2015 bei 15,8 % liegen wird (US Census, eigene Berechnungen). Da die Arbeitsmarktbeteiligung in diesen Gruppen häufig etwas höher ist als die der allgemeinen Bevölkerung (im Jahr 2000 68,6 % bei den Hispanos gegenüber 67,2 % bei der Gesamtbevölkerung), bringen alle diese Trends einen Arbeitskräftepool mit sich, den jeder Gewerkschafter ernst nehmen muss, wenn er an einer Erhöhung der Mitgliederzahlen (und der langfristigen Zufriedenheit der bestehenden Mitglieder) interessiert ist - unabhängig davon, ob die Politik gegenüber Einwanderern zu einer langfristigen Stabilisierung dieses Anstiegs führt oder nicht.

Auch die Veränderungen der Mitgliedschaft im Dachverband AFL-CIO sind bedeutend. Diejenigen Gewerkschaften, die bei der Bekämpfung der traditionellen, restriktiven Haltung die Führung übernahmen, haben überdurchschnittlich viele ausländische Mitglieder – insbesondere in jenen Sektoren, in denen die erfolgreichsten Kampagnen zur Mitgliederwerbung durchgeführt wurden. Vor allem ein Bündnis aus den Gewerkschaften SEIU, HERE, UNITE und UFW hat sehr zur Unterstützung einer einwanderungsfreundlichen Politik beigetragen. Auf der anderen Seite standen die Gewerkschaften des Baugewerbes, denen nachgesagt wird, sie hätten sich einem Abrücken von der restriktiven Haltung gegenüber gleichgültig gezeigt bzw. aktiv widersetzt. Die Zahl der ausländischen Mitglieder dieser Gewerkschaften im Verhältnis zur gesamten Arbeiterbewegung lässt sich schwer einschätzen. 1991 waren nach Angaben der SEIU mehr als 8 % ihrer Mitglieder Einwanderer, während der Durchschnitt für die Gewerkschaftsbewegung insgesamt bei 7,1 % lag; und erst jüngst äußerte der Präsident der Gewerk-

Abb. 5: Koalitionen zur Einwanderungsfrage der AFL-CIO-Mitglieder (in %)



Erläuterungen:

SEIU: Service Employees International Union

UNITE: Union of Needletrade, Industrial and Textile Employees

UFW: United Farm Workers of America

HERE: Hotel Employees & Restaurant Employees International Union

AFSCME: American Federation of State, County and Municipal Employees

*enthält nur jene Baugewerkschaften, für die Mitgliederdaten verfügbar sind: Boilermakers, Bricklayers, Electrical Workers (IBEW), Ironworkers, Operating Engineers, Laborers (LIUNA), Plumbers and Pipefitters, Painters

Quelle: Statistical Abstract of the United States, diverse Jahre

WSI Hans Böckler Stiftung

schaft des Hotel- und Gaststättengewerbes, etwa 80 % der Mitglieder dieser Gewerkschaft seien Einwanderer. Solidere Angaben zur Bedeutung der ImmigrantInnen für einzelne Gewerkschaften stützen sich auf Daten zum Anteil der Hispanos an der Arbeiterbewegung insgesamt und an den Gewerkschaftsmitgliedern in bestimmten Teilsektoren. Der Durchschnitt für die Gewerkschaftsbewegung insgesamt lag im Jahr 1985 bei 6,5 % und Ende der 1990er Jahre bei 9,5 %, während der Durchschnitt für die Erwerbsbevölkerung zwischen 1983 und 2000 von 5,3 % auf 10,7 % stieg. Die Situation in den einzelnen Sektoren entspricht im großen und ganzen den Erwartungen: In den Sektoren, die sich für die Aufnahme von Einwanderern einsetzen, ist der Anteil der Hispanos in Bezug auf die Gesamtbeschäftigung erheblich größer und nimmt schneller zu als im Durchschnitt der gesamten Gewerkschaftsbewegung oder in den Sektoren des Baugewerbes.⁸ Der Anteil der Hispanos an den Mitgliedern der AFSCME als der wichtigsten Gewerkschaft des öffentlichen Sektors liegt unter dem Durchschnitt (7,3 % im Jahr

2000), was darauf zurückzuführen ist, dass für die meisten Stellen in diesem Bereich ausdrücklich bestimmte Anforderungen hinsichtlich der Sprache und der Staatsbürgerschaft zu erfüllen sind. Diese Gewerkschaft hat aber aufgrund der Tatsache, dass sie von der Größe der öffentlichen Wirtschaft und der Inanspruchnahme der öffentlichen Dienste abhängig ist, ein Interesse an der Förderung einer einwandererfreundlichen Politik, denn Einwanderer nehmen in der Regel häufiger die Dienste der öffentlichen Hand in Anspruch. Daher verwundert es kaum, dass diese Gewerkschaft die einwandererfreundliche Politik der vergangenen Jahre befürwortet.

Und schließlich hat sich der Anteil dieser einwandererfreundlichen Gewerkschaf-

⁸ Hotelangestellte werden anhand der Beschäftigung nach Branchen berechnet, während die Berechnung aller anderen anhand der Beschäftigung nach Berufen (auf der Basis der Daten des Zensus von 2001) erfolgt.

ten, die unter ihren Mitgliedern besonders viele Immigranten/Hispanos haben, an der AFL-CIO-Mitgliedschaft erhöht, während der Anteil der Gewerkschaften des Baugewerbes stagnierte. Wie *Abbildung 5* zeigt, hat sich der Anteil des einwandererfreundlichen Bündnisses an den Gewerkschaftsmitgliedern – gemessen in % der Gesamtmitgliedschaft des AFL-CIO – beträchtlich erhöht, nämlich um bis zu 10 %. Die Gewerkschaften des Baugewerbes haben unterdessen leicht an Bedeutung verloren.⁹ Am schnellsten sind die SEIU und die AFSCME gewachsen, wobei die SEIU die Beschäftigten jener Sektoren vertritt, in denen die allgemeine Beschäftigung schneller zunimmt. Zählt man die AFSCME zu den Einwanderungsbefürwortern, wird deutlich, dass diese die größte Gruppe unter den Mitgliedern bilden. Dies macht die möglichen Gründe deutlich, weshalb sich der AFL-CIO der einwanderungsfreundlichen Haltung zugewandt hat – wegen einer einfachen Verschiebung des Gleichgewichts zwischen der Macht der gegenwärtigen und der zukünftigen Mitglieder.

Dennoch gibt es eine Reihe von Trends, die dieses Bild von der zunehmenden Bedeutung der Einwanderer für die Gewerkschaften abschwächen. Erstens hat die Spitze in der Einwanderung dazu geführt, dass der Organisationsgrad bei den Hispanos niedriger ist und etwas schneller zurückging, als es bei der allgemeinen erwerbstätigen Bevölkerung der Fall ist (22 % bei den Hispanos und 15 % bei der allgemeinen Beschäftigung zwischen 1989 und 1999) – und bei der neuesten Generation von Einwanderern erheblich geringer ist (CPS). Somit sind Einwanderer zwar ein zahlenmäßig immer interessanter werdendes Ziel für die Gewerkschaften, gleichzeitig sind sie aber auch schwerer zu erreichen. Zweitens werden bei einer Betrachtung der Beschäftigungszuwachsraten in Sektoren mit einem überdurchschnittlichen und in solchen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Hispanos jene Sektoren, die einen überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos aufweisen, im Vergleich zu denen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil in Bezug auf die allgemeine Beschäftigung nicht wichtiger, sondern sie verlieren eher an Bedeutung: In den Sektoren mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Hispanos belief sich der Beschäftigungszuwachs zwischen 1979 und 1992 auf 2,28 %, in den Sektoren mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos auf 1,19 %. Inner-

halb des Dienstleistungssektors ist in den Teilbereichen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos ein schnellerer Beschäftigungszuwachs zu beobachten (4,79 % gegenüber 2,63 % Beschäftigungswachstum innerhalb desselben Zeitraumes).¹⁰ Der dritte und wichtigste Trend zeigt sich, wenn man die Veränderungen in der Mitgliedschaft der Gewerkschaften sektorübergreifend betrachtet: 1983 kamen 8.449.000 Gewerkschaftsmitglieder aus Sektoren, in denen der Anteil der Hispanos über dem Durchschnitt von 10,3 % lag, während es in den Sektoren mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Hispanos 9.358.000 waren. 1999 war die Differenz mit 6.033.000 gegenüber 10.544.000 größer. In diesem Sinne wird die Arbeiterbewegung zunehmend durch Rekrutierungsanstrengungen in jenen Sektoren dominiert, in denen der Anteil der Einwanderer nicht über, sondern unter dem Durchschnitt liegt. Betrachtet man die Verteilung der Gewerkschaftsmitglieder nicht nach Branchen, sondern nach Berufen, sind die Sektoren mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos mitgliedsstärker, der Trend ist jedoch derselbe – hin zu einer Situation, in der die Berufe mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos weniger bedeutsam sind als zuvor.¹¹ Somit sind die Veränderungen in den grundlegenden Immigrantenanteilen nicht aussagekräftig genug.

Frühere Erfahrungen der Gewerkschaftsführung mit der Werbung neuer Mitglieder sowie die Globalisierung ökonomischer Strukturen sind u.E. ebenso wichtig um Zuwanderungspolitikern verstehen zu können. Die letzten 25 Jahre waren von Misserfolgen der Gewerkschaften und der politischen Steuerung gekennzeichnet. In der Einwanderungspolitik brachten diese Misserfolge die Unfähigkeit mit sich, die Einwanderung illegaler Arbeitskräfte zu kontrollieren, denn es fehlten die politischen Mittel, um eine tausende von Meilen lange, offene Grenze zu überwachen, während die Arbeitgeber die „interne“ Überwachung (z.B. Kontrollen vor Ort, damit verbundene Arbeitgebersanktionen) missbräuchlich einsetzten. Allgemeiner betrachtet ist der AFL-CIO in einer Reihe von anderen politökonomischen Fragen gescheitert, die mit der wirtschaftlichen Freizügigkeit in Zusammenhang stehen – mit der Freizügigkeit der Waren und des Kapitals ebenso wie mit der Freizügigkeit der Arbeit. Angefangen bei der NAFTA bis

hin zur Freizügigkeit der Finanzmärkte waren die Gewerkschaften nicht in der Lage, den Schutz gegen jene mobilen Faktoren zu festigen, die nach ihrer Überzeugung äußerst destabilisierend sind. Auf einer generellen Ebene haben die Gewerkschaften noch drastischer bei ihren Rekrutierungsversuchen versagt (was sich in einem deutlichen Rückgang des Organisationsgrades äußert). Auch bei der Verfolgung ihrer Ziele in Sachen Mitgliederwerbung und Gewerkschaftspolitik sind sie gescheitert, denn sie haben sich weniger für Bündnisse als vielmehr für einseitige Aktionen entschieden. Diese Probleme summieren sich zu einem größeren Imageproblem, wobei die Gewerkschaften als eine versagende gesellschaftliche Gruppe gesehen wird, die sich auf „Rent-Seeking“ ausgerichtet hat.

Die Misserfolge trugen in den 1980er und 1990er Jahren zu einer grundlegenden Reform der übergeordneten Strategie des AFL-CIO und zahlreicher Mitglieds-gewerkschaften bei. Zu allererst war damit verbunden, dass der Mitgliederwerbung im Rahmen der gewerkschaftlichen Arbeit eine sehr viel größere Priorität eingeräumt wurde – was sich sowohl in Form größerer politischer Aufmerksamkeit als auch zu-

9 Entsprechende Daten stehen für folgende Gruppen zur Verfügung: Kesselschmiede, Maurer, Elektriker (IBEW), Stahlbaumonteur, Betriebstechniker, Hilfsarbeiter (LIUNA), Installateure und Rohrlager, Maler. Ausgenommen ist die Transportarbeiter-Gewerkschaft Teamsters, deren Positionen zur Einwanderung weniger eindeutig sind und die während eines Großteils des betrachteten Zeitraums (1971 bis 1989) nicht dem AFL-CIO angehörte. Ferner sind auch jene Gewerkschaften nicht berücksichtigt, deren Mitgliederzahlen für bestimmte Jahre nicht verfügbar waren, nämlich die der Dachdecker, Stukkateure und Hebezeugführer. Quelle: US Census, diverse Jahre.

10 Ungewichtet; im Dienstleistungsbereich (ausgenommen Landwirtschaft) beträgt das Wachstum in Sektoren mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos 3,86 %, in Sektoren mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Hispanos 3,34 %.

11 1999 beschäftigten Sektoren, in denen der Anteil an Hispanos unter 10,3 % lag, 7.775.000 und Sektoren, in denen der Anteil an Hispanos über 10,3 % lag, 8.685.000 Gewerkschaftsmitglieder; dies entspricht einer Dominanz der hispanolastigen Sektoren von 10 %. Dies ist jedoch weniger als die Differenz von 34 %, die 1983 beobachtet wurde, als die Sektoren mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Hispanos 12.075.000 Gewerkschaftsmitglieder beschäftigten, die Sektoren mit einem unterdurchschnittlichen Anteil aber nur 7.817.000.

sätzlicher Finanzmittel für die Mitgliederrekrutierung ausdrückte. Damit in Zusammenhang steht auch ein Wechsel der politischen Positionen zu einer Reihe von politökonomischen Fragen, die sich auf die Globalisierung beziehen und von denen die Einwanderung lediglich ein Teilgebiet ist. Die Gewerkschaften hoben die Notwendigkeit hervor, die wirtschaftliche Freizügigkeit nicht einfach zu unterbinden, sondern sie menschlich zu gestalten. Sie taten dies, indem sie ihre Forderungen nach einem Schutz von Arbeit und Umwelt im Rahmen von Handels- und Investitionsvereinbarungen und nach einer fairen Behandlung der Entwicklungsländer im Rahmen von Hilfs- und Handelsprogrammen immer deutlicher und lauter zum Ausdruck brachten. Ferner zeigten sie sich einer Kooperation mit anderen Gewerkschaften sowie mit arbeitnehmerfreundlichen, politisch tätigen Organisationen in den USA und in anderen Ländern aufgeschlossen. Die beiden letztgenannten Maßnahmen sind eindeutig auf die Stärkung der gewerkschaftlichen Präsenz gerichtet und zielen darauf, Kapitalflucht als ein Instrument zur Schwächung gewerkschaftlicher Mitgliederrekrutierung zu bekämpfen.

Die Annahme einer solchen Politik der Offenheit, die auf Mitgliedergewinnung und Gerechtigkeit ausgerichtet ist, ist Teil einer umfassenden „zweitbesten“ Politik der wirtschaftlichen Freizügigkeit, die verfolgt wird, weil die erstbeste Politik der Protektion und Restriktionen fehlgeschlagen ist. In diesem Sinne liegt die Motivation, in der Einwanderungsfrage mit anderen Gruppen zu kooperieren, unserer Ansicht nach nicht in der Sache an sich begründet, sondern in dem Bestreben um eine Verbesserung der Mitgliederrekrutierung. Somit steht die systematische Gewinnung neuer Mitglieder im Mittelpunkt einer Gesamtstrategie, welche den Niedergang der Gewerkschaften umkehren, der politischen Unfähigkeit abhelfen und das „Rent-Seeking-Imageproblem“ beseitigen soll.

5

Fazit: Einwanderungspolitik nach dem 11. September

Infolge der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 hat der US-Kongress über ver-

schiedene Fragen im Zusammenhang mit der Einwanderung beraten. Seit dem 11. September ist er eher geneigt, die Zuwanderung aus dem Blickwinkel der Sicherheit zu betrachten, und weniger als bisher aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Der USA PATRIOT Act (PL 107–56), der Farm Security and Rural Investment Act (PL 107–171) und der Enhanced Border Security Act (PL 107–173) werden wohl alle gewisse Auswirkungen auf die Einwanderung und somit auf die oben erörterten Fragen haben. Ferner fanden vor dem 11. September Gespräche zwischen den USA und Mexiko über die Gestaltung eines neuen Programms für befristete Gastarbeiter statt, das in Ergänzung zum bestehenden Programm für Arbeitnehmer in der Landwirtschaft eingeführt werden sollte. Allerdings wurden diese Gespräche inzwischen ebenso wie die allgemeineren Diskussionen über eine weitere Amnestie für illegale Einwanderer zurückgestellt. Darüber hinaus zieht der Kongress nun eine Umstrukturierung des INS in Betracht. Die Behörde soll in das neue Office for Homeland Security eingegliedert werden. Kritiker der geplanten Restrukturierung des INS befürchten, „die Welt würde diese als eine deutliche Botschaft auffassen, dass die Vereinigten Staaten Einwanderer mit Argwohn und Angst betrachten, statt sie als Nachbarn zu sehen, die die Nation um ihre Fachkenntnisse, ihre Kulturen und ihren Glauben bereichern“.¹² Die Ironie liegt natürlich in der Tatsache, dass diese Änderung genau zu dem Zeitpunkt vorgenommen werden soll, an dem die US-Gewerkschaften gelernt haben, Einwanderer nicht ausschließlich „mit Argwohn und Angst“ zu betrachten.

Noch ist unklar, wie sich die neuen Gesetze im Einzelnen auswirken werden, aber wie die New York Times berichtet, hat die Kombination aus einem härteren Durchgreifen und der wirtschaftlichen Abkühlung zu einem Rückgang der illegalen Einwanderung aus Mexiko in Höhe von schätzungsweise 29 % geführt.¹³ Natürlich kann es sich dabei um einen kurzfristigen Trend handeln, und wir sollten nicht vergessen, dass in den USA für die kommenden Jahre mit einem Arbeitskräftemangel zu rechnen ist. Legt man für die Arbeitsmarktbeteiligung und die Einwanderungstrends das „mittlere“ Szenario des US Census Bureau zugrunde, so dürfte die Arbeitskräftenachfrage das Arbeitskräfteangebot schon im Jahr 2013 überschreiten. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass im Jahre 2031

27,9 Millionen Arbeitskräfte fehlen werden (Potter 2002, S. 740). Diese Lücke kann nicht allein durch Einwanderung geschlossen werden, insbesondere da sich der jüngste US-Stellenzuwachs nicht durch einen Anstieg der gering qualifizierten, sondern vielmehr der höher qualifizierten Jobs äußerte. Durch diesen Trend werden die Versuche der Gewerkschaft erschwert, Bündnisse sowohl mit höher qualifizierten Kräften der „Knowledge Economy“ als auch mit geringer qualifizierten (häufig ausländischen) Beschäftigten der Dienstleistungssektoren und der verarbeitenden Gewerbe zu schließen. Aber die Herausforderung ist nicht völlig neu. Sanford Jacoby fasste die Geschichte der US-Arbeiterbewegung wie folgt zusammen: „Die pragmatischen, einwandererbasierten sozialen Experimente der 1910er und 1920er Jahre hatten keine nennenswerten Erfolge, bis die Folgen der Depression in Kombination mit den Folgen des Krieges die Mittelklasse zwangen, sich mit anderen Gruppen solidarisch zu fühlen und sie zu unterstützen“ (Jacoby 2002, S. 732). Werden die Mittelklassewähler durch die aktuellen negativen Tendenzen wie Rezession, Unternehmensskandale und Einbußen bei den Renten erneut mehr Verständnis für die Situation der gering qualifizierten Niedriglohneempfänger der Einwanderergemeinschaft entwickeln? Oder wird ein sich gabelförmig teilender Arbeitsmarkt weiterhin dafür sorgen, dass die Facharbeiter am meisten profitieren und daher das Interesse an Bündnissen mit den geringer qualifizierten Arbeitskräften verlieren?

¹² Eine entsprechende Äußerung stammt von Kevin Appleby von der Katholischen Bischofskonferenz der USA und wird im englischen Original zitiert nach: The Arizona Republic, 26. Juli 2002.

¹³ New York Times vom 6. August 2002, S. A1.

Bacon, D. (2002): The Kill-Floor Rebellion, in: The American Prospect 13, S. 1–13

Beck, R. (2001): AFL-CIO Turns Its Back on US Workers. Numbers USA.com

Bernstein, J. (2001): Immigration and American Labor: Panel Discussion Transkript, Center for Immigration Studies, Washington D. C.

Borjas, G. (1999): The Economic Analysis of Immigration, in O. Ashenfelter and D. Card, eds. Handbook of Labor Economics, Vol. 3. Elsevier, pp.1697–1760

Briggs, Jr. V. (2001): Immigration and American Unionism. Ithaca: Cornell University Press

Camarota, S. (2001): Immigrants in the United States – 2000: A Snapshot of America's Foreign-Born Population

Current Population Survey, (CPS) United States Government (Various years): Washington, DC: Government Printing Office

Gimbel, J./Edwards, J. (1998): The Silent Majority. In Journal of Commerce, June 23, 8A

Haus, L. (1995): Openings in the Wall: Transnational migrants, labor unions and US immigration policy. In International Organization 49(2): 285–313

Jacoby, S. (2002): Mean and Variance. In Industrial and Labor Relations Review 54(4): 729–732

Palley, Th. (2001): 11/30/01. Immigration and American Labor, Center for Immigration Studies Panel Debate

National Resource Council (1997): The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration

Potter, E. (2002): Improving Skills and Employability in the 21st Century. In Industrial and Labor Relations Review 54(4): 739–745

United States Bureau of Census (Various years): Statistical Abstract of the United States. Washington, DC: Government Printing Office

Watts, J. (2002): Immigration Policy and the Challenge of Globalization: Unions and Employers in Unlikely Alliance. Ithaca: Cornell University Press

Zogby, P. (2001) Immigration and Amnesty. www.cis.org.